



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**OBSERVACIONES EN RELACIÓN A LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTIA DE LA UNIDAD DE MERCADO CONTRA EL DECRETO 314/2016, DE 8 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE DETERMINAN LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS DE CONTRATACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS DE TAXI Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DE MEDIACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (Expediente (...) MEDIACIÓN SERVICIOS TAXI).**

**1.- ANTECEDENTES**

Con fecha 7 de diciembre de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) Un escrito presentado por D<sup>a</sup>. (...), en representación de la (...) al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), contra el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el cual se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación.

El operador reclamante considera que el citado Decreto trata de regular una materia que excede de los límites del servicio público del taxi y del propio régimen competencial de la administración que lo emite, defendiendo que la regulación de esta actividad privada de mediación se realiza mediante los parámetros legales de la contratación mercantil (Código de Comercio de competencia de Estado) y normas de defensa de los consumidores y usuario tal y como viene recogida en las normas específicas de los ámbitos autonómicos y estatal. En opinión del operador, la materia de comercialización de servicios del taxi y mediación no es “regulación del taxi”, entendida como servicio público que justifica una vinculación especial entre administrado y administración.

Sostiene además, que los servicios contratados mediante sistemas y aplicaciones informáticas ya están sometidos a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y menciona posibles contradicciones legales del Decreto con normas en materia de mediación y eventuales distorsiones en el mercado nacional por la posible afectación de este Decreto a servicios inter autonómicos.



En lo referente a la aplicación de la normativa de unidad de mercado, el operador detecta y detalla posibles colisiones con la norma que infringirían múltiples artículos de la LGUM, como la exigencia de ejercicio por parte de personas jurídicas (excluyendo las físicas), la obligatoriedad de local o sede, la contratación preceptiva de seguros y sistemas de comunicaciones específicos, la existencia de normas internas de funcionamiento sujetas a supervisión, exigencia de un número mínimo de licencias adscritas a la empresa de mediación, establecimiento de un régimen de comunicación previa al inicio de la actividad y determinadas obligaciones en el ejercicio de la actividad.

La SECUM decide en escrito de fecha 19 de diciembre, en atención a las circunstancias del caso, proceder a una ampliación del plazo establecido para su resolución hasta la fecha del 11 de enero de 2017, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015 de 1 de Octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que de esta forma se perjudiquen los derechos de terceros.

El mismo día 19 de diciembre de 2016 la SECUM dio traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) de la mencionada reclamación en el marco del artículo 26 de la LGUM, para que se emita informe con las aportaciones que considere oportunas.

## **2.- REGULACIÓN APLICABLE AL MERCADO DEL TAXI**

El objeto de este informe es la valoración del caso planteado por el operador económico que en este supuesto es la regulación de la actividad de mediación en los servicios de taxi desde el prisma de los principios establecidos en la legislación de unidad de mercado, quedando por tanto fuera de los límites del presente documento el juicio legal de otros aspectos ajenos a la LGUM y planteados por la asociación reclamante, como pudieran ser las cuestiones de competencia entre administraciones territoriales o la diatriba entre si nos encontramos ante una regulación de la variante de servicio público del sector o de prestaciones accesorias sometidas al derecho mercantil.

Se realiza, a continuación una reseña normativa del sector del taxi en Cataluña así como el marco normativo de referencia en materia de mejora de la regulación económica y unidad de mercado.

La actividad de taxi ha estado sometida tradicionalmente a una considerable intervención y reglamentación administrativa. La regulación del servicio de taxi en España es generalmente disciplinada por las normativas autonómicas y por las ordenanzas municipales, que reglamentan tradicionalmente cuestiones como el acceso a la profesión, la prestación del servicio y su régimen tarifario, el título habilitante (otorgamiento, transmisión y visado de las autorizaciones y habilitaciones) y el régimen sancionador.

Las Comunidades Autónomas (CCAA) han ido regulando el servicio del taxi sobre la base del reparto competencial en materia de transportes terrestres recogido en los artículos 148.1.5º y 149.1.21º CE, en virtud del cual las CCAA tienen la competencia exclusiva sobre los transportes



terrestres que discurran íntegramente por su territorio. También, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1996, de 27 de junio, donde se declara que la Administración General del Estado sólo tiene competencia para regular los transportes interautonómicos, por lo que corresponde a las Comunidades Autónomas la legislación y ejecución de los transportes por carretera —urbanos e interurbanos—, que se desarrollen en su territorio. Por lo tanto, y tal como establece esa Sentencia, el legislador estatal no puede incidir en el campo de los transportes intracomunitarios, entre los que se encuentra el servicio de taxi, salvo que lo haga a través de otros títulos competenciales diferentes (por ejemplo el art. 149.1.1º CE). Como consecuencia, el tratamiento jurídico de la materia por los ordenamientos jurídicos autonómicos es heterogéneo.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley del Taxi fue aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña en su sesión del 25 de junio de 2003 y fue publicada posteriormente en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC), n.º 3926, de 16 de julio de 2003. Esta ley recopila la regulación global de la actividad del taxi en toda Cataluña y, asimismo, permite el desarrollo de un reglamento adaptable a las distintas realidades territoriales.

Otras normas de referencia en el sector son:

- Decreto 188/2005, de 13 de septiembre, del Consell del Taxi.
- Orden de 1 de agosto de 1986, por la cual se regula la recogida de viajeros por los vehículos de servicio público discrecional inferior a diez plazas en los puertos y aeropuertos de Cataluña
- Orden EMO/364/2014, de 16 de diciembre, por la cual se establecen las tarifas aplicables a los servicios interurbanos del taxi
- Y finalmente, la norma que da lugar a la reclamación objeto de este informe, que es el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el cual se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación.

En relación con la normativa en materia de mejora de la regulación económica y unidad de mercado.

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### **3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

El anexo b) de la LGUM define como actividad económica “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”.

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, con las concretas limitaciones tasadas en su artículo 20. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos; en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente; y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Su artículo 2 determina el ámbito de aplicación, que incluye el acceso y ejercicio a las actividades económicas de los operadores legalmente establecidos en cualquier parte del mercado nacional.

En este caso la prestación del servicio de intermediación de transporte urbano de viajeros realizado en automóviles de turismo sujeto a la obtención de la correspondiente licencia y autorización (o lo que es lo mismo la prestación del servicio de autotaxi) se entiende una actividad económica a la luz de la LGUM; por ende, los operadores que efectúen tal actividad deben poder verse amparados por los principios contenidos en la misma.

Este punto de contacto expresará su parecer sobre la eventual existencia de obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento y de libre circulación de servicios, considerando la información transmitida a la SECUM por el reclamante y el análisis de la regulación objetada.

#### **3.1. Consideraciones Generales**

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), que hizo extensible los principios recogidos en la citada Directiva europea de servicios a todas las actividades económicas. Así, desde la entrada en vigor de la LGUM el 11 de diciembre de 2013, todas las Administraciones públicas españolas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) tienen el deber de velar por el cumplimiento de los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus disposiciones, actuaciones administrativas y en los medios



de intervención adoptados en sus respectivos ámbitos de actuación (artículo 9 de la LGUM)<sup>1</sup>. En esta línea, el artículo 9.2.b) establece que, en particular, las autoridades garantizarán que las autorizaciones, licencias y concesiones cumplen con los principios enunciados anteriormente.

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha entrado en vigor el pasado 1 de octubre de 2016, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación. Como tales principios, la citada Ley 39/2015 enuncia en su artículo 1292 los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Los mismos persiguen lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

Por otro lado, la publicación por parte de la CNMC del documento de “Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa” que se sometió a consulta pública<sup>3</sup> supone una referencia a considerar al analizar la situación de cambio que está viviendo el sector del taxi en los últimos tiempos debido al desarrollo y expansión de nuevos modelos de prestación de servicios, servicios online o economía colaborativa, tras la aparición de plataformas que ponen en contacto a conductores con viajeros y que se han situado como una posible alternativa directa al uso del taxi (p.e.UBER) y que hace necesario realizar una revisión de la regulación de este mercado desde los principios de regulación económica eficiente.

En esta misma línea, la Comisión Europea ha presentado el pasado 2 de julio de 2016 la Comunicación «Una Agenda Europea para la economía colaborativa»<sup>4</sup> que proporciona unas orientaciones sobre cómo debería aplicarse la legislación vigente de la Unión Europea a este dinámico sector en rápida evolución, y aclara cuestiones claves a las que se enfrentan por igual los operadores del mercado y las autoridades públicas, con el fin de que los consumidores, las

---

<sup>1</sup> “Artículo 9. Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

(...)”

<sup>2</sup> Que sustituye al artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

<sup>3</sup> Disponible en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/novedades/promoci%C3%B3n/novedades/promoci%C3%B3n/detalle.aspx?id=57879>

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2001\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2001_es.htm)



empresas y las Administraciones públicas puedan participar con confianza en la economía colaborativa.

Bajo todas estas premisas, resulta imprescindible que la regulación de una actividad económica como es en este caso la intermediación de servicios de taxi, se realice con arreglo a los criterios de una buena regulación antes expuestos, esto es teniendo en consideración, junto a otros objetivos públicos relevantes, la necesidad de garantizar la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios y el funcionamiento competitivo de los mercados y, consecuentemente, deba evitarse que sea el propio poder público el que, a través de sus actuaciones normativas o administrativas, introduzca restricciones injustificadas o que resulten desproporcionadas, distorsionando u obstaculizando el acceso desarrollo de las actividades económicas más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos.

### 3.2. Consideraciones particulares

En relación con el contenido del Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el cual se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación habría que destacar la publicación por parte de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) de su informe IR<sup>5</sup> 26/2016 de 23 de noviembre de 2016 en el que ya señala la falta de motivación e inexistencia de una justificación basada en razones de interés general para la aprobación de la citada norma. En efecto, la ACCO pone de manifiesto algunas cuestiones vinculadas a la propia necesidad de realizar una regulación de esta actividad económica por medio de la exigencia del mecanismo de intervención administrativa como la comunicación previa y los requisitos que se pretenden imponer a las empresas de mediación para desarrollar la actividad, considerando especialmente conflictivos en términos de necesidad, proporcionalidad e igualmente en materia de competencia, la obligación de constituirse en persona jurídica (sociedad mercantil, laboral o cooperativas), disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil; la vinculación de la empresa de mediación a un número mínimo de licencias, las limitaciones en cuanto a la facturación de los servicios de taxi o la necesidad de disponer de normas internas de funcionamiento.

Todas estas cuestiones estarían íntimamente relacionadas con las obligaciones que las autoridades competentes tienen tal y como ya se ha mencionado anteriormente, en la idea de que cualquier actuación regulatoria que adopte una Administración Competente en relación con el acceso o ejercicio de la actividad económica del taxi (en este caso el conjunto de requisitos

---

<sup>5</sup> Véase informe: [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxius/actuacions/IR-26-2016-Decret-serveis-mediacio-taxi\\_-CAST.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/IR-26-2016-Decret-serveis-mediacio-taxi_-CAST.pdf)



asociados al régimen de intervención previsto para las emisoras y sistemas telemáticos de contratación del servicio de taxi, así como el establecimiento del propia mecanismo de comunicación previa) deberá respetar los principios de buena regulación, de manera que quede debidamente justificada su necesidad en base a una razón imperiosa de interés general y acreditada su proporcionalidad, y su adecuación a las obligaciones y principios recogidos en la LGUM, esto es: no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia.

En este sentido, cabría analizar la exigencia de la dicha comunicación previa o, en la práctica declaración responsable atendiendo a la forma de quedar regulado su contenido en el decreto sometido a controversia, en base a lo señalado en los apartados 2 y 3 del artículo 17 de la LGUM:

*“2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.*

*3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.”*

Por lo tanto, el establecimiento de un régimen de declaración responsable o de comunicación previa de emisoras o medios telemáticos para la concertación previa de los servicios de taxi tendría que cumplir con las exigencias del citado artículo 17 de la LGUM.

En el texto de la norma no se vislumbra ninguna de las razones imperiosas de interés general que pudieran sustentar el establecimiento de este tipo de mecanismo de intervención administrativa ni los requisitos de necesario cumplimiento se encontrarían vinculados al mismo. Así, se menciona la protección del orden público (en cuanto a la lucha contra el fraude) y la protección de los derechos de consumidores y usuarios.

Igualmente, no se hallan fundamentos basados en auténticos objetivos de interés general que induzcan a pensar que la autoridad pública se encuentre en la obligación de salvaguardar este determinado modelo de prestación del servicio de taxi frente a cualquier otro modelo (servicios en paradas y servicios directos en la calle) y para ello, además, se necesite la implantación de



un mecanismo de intervención administrativa para garantizarlo.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que no se establece ninguna obligación legal ni reglamentaria a los operadores económicos para poder desarrollar su actividad económica a través de un determinado modelo de negocio empresarial, esto es, no se les exige que tengan que operar en todo caso en el segmento de la prestación de servicios de taxi por concertación previa a través de cita telefónica o por otros medios telemáticos. Tampoco se exige que tengan que inscribirse para la prestación de tales servicios en una emisora de taxi, dado que ello supondría una contradicción con el principio de libertad de asociación de los titulares de taxi.

Por ello, difícilmente se entendería justificada en términos de necesidad la intervención de la Administración Pública en la forma de llevar a cabo un negocio por parte de entidades intermediarias gestionadas fundamentalmente a través de asociaciones empresariales. En todo caso, la citada intervención sería desproporcionada de acuerdo con los criterios de buena regulación sobre todo teniendo en cuenta que la situación actual está caracterizada por la creciente introducción de una serie de avances tecnológicos directamente relacionados con aplicaciones informáticas vinculadas a servicios móviles que se encuentran a disposición de los usuarios de estos servicios, permitiéndoles localizar taxis o cualquier tipo de vehículo de transporte de viajeros, contratar sus servicios, conocer el recorrido por el que se desarrollará el trayecto, así como el precio, la forma de pago, además de características del vehículo con el que se llevará a cabo el servicio y la valoración realizada por otros usuarios sobre el conductor que previsiblemente va a cubrir la demanda y que harían prescindible dicha autorización. A modo de ejemplo, puede citarse la app Mytaxi<sup>6</sup> presente en el ámbito territorial de Andalucía y también en la ciudad de Barcelona, que permite la contratación de un servicio de taxi a través de esta aplicación móvil, que ofrece al cliente la posibilidad de conocer en tiempo real y en directo el recorrido que está efectuando el taxi solicitado y ver así cómo se acerca el taxi a través de un mapa y recibiendo un aviso cuando el taxista esté en el lugar de encuentro. Este nuevo sistema de contratación facilita, además, el pago de los trayectos vía app, al disponer de un método de pago a cuenta (tarjeta de crédito o débito o cuenta PayPal); y contiene un sistema de valoración por los servicios prestados, ofreciendo la posibilidad de guardar al taxista como favorito para eventuales trayectos.

Por tanto, las emisoras de radio y los sistemas de telecomunicación que se utilicen para la concertación de servicios de taxi no deberían estar sometidas a intervención administrativa en la medida en que actúan como meros intermediarios entre los consumidores y aquellos profesionales que ofrecen el servicio del taxi, y dado que no existiría una necesidad para alcanzar

---

<sup>6</sup> <https://es.mytaxi.com>.





un objetivo de interés público legítimo.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, en relación con los requisitos exigibles para la puesta en funcionamiento de emisoras o medios telemáticos para la concertación previa de los servicios se comparten los argumentos expuestos por la ACCO en su informe cuando menciona la inexistencia de vínculo entre los citados requisitos y los objetivos que pretende salvaguardar el mecanismo de intervención propuesto así como las restricciones que este tipo de criterios van a suponer a los operadores que en estos momentos ya llevan a cabo estos servicios, algunos quedarían excluidos del mercado por no cumplir el requisito de la forma jurídica del intermediario, por ejemplo.

Asimismo, en cuanto al número mínimo de licencias asociadas a la empresa de intermediación y, en consecuencia de un determinado volumen empresarial constituye una restricción injustificada, al incidir de forma evidente en la libertad de auto organización de las empresas, sin que exista acreditada una razón de interés general. Es importante destacar que el tamaño de la empresa de intermediación y por lo tanto del número de titulares de licencias de taxi de cada municipio que disponga de la citada empresa intermediaria ha de venir determinado en cada caso por cada uno de los empresarios en función de lo que consideren más eficiente para poder competir en el mercado y no por criterios que no garantizan una asignación eficiente de los recursos.

En cuanto a la exigencia de local, seguro así como requisitos de sistemas de comunicación para la transmisión de datos y los relativos a la organización interna y de sistemas de supervisión o las obligaciones relativas al ejercicio de la actividad, a la contratación del servicio y al régimen de responsabilidad a lo ya mencionado informe de la ACCO habría que reiterar que de este conjunto de requisitos a los que se sujeta el régimen de intervención administrativa constituye una limitación al acceso y ejercicio de la actividad de las empresas emisoras de taxi y una clara injerencia en la libertad de empresa que difícilmente encontraría acomodo desde el punto de vista de los principios establecidos en la LGUM y especialmente el de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17 ) los así como el de simplificación de cargas administrativas del artículo 7 de la citada norma.



#### **4. CONCLUSIÓN**

En atención a lo señalado con anterioridad,

El contenido del Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, relativas al régimen jurídico de la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi, así como los requisitos de acceso y ejercicio de la actividad de mediación exigidos en la citada norma difícilmente podrían encontrar acomodo de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM y especialmente con el principio de necesidad y proporcionalidad y de simplificación de cargas recogido en el artículo 7 de la citada norma.

Sevilla, 10 de enero de 2017

**Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía**